HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página/12



9

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS GOBIERNOS RADICALES (1916-1930)



Uno de los rasgos centrales en el período de los gobiernos radicales fue la incorporación de nuevos grupos al escenario social.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a ed. - Buenos Aires : La Página, 2007.
16 p. ; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



Embarque de cereales. El perfil de las exportaciones era de poca diversificación, definiendo una inserción internacional dependiente de los países desarrollados.

1 El ciclo económico argentino *el fin del modelo agroexportador*

En la etapa de los gobiernos radicales la economía argentina continuó subordinada a la dinámica de los países más poderosos del mundo. La cambiante coyuntura internacional, a través de sus efectos sobre el sector externo, marcó la evolución del ciclo económico local. Por ese motivo, la evolución del balance de pagos, en el que se registran las transacciones reales y financieras con el exterior, era un determinante central del crecimiento.

La inserción internacional de la Argentina presentaba un perfil claramente dependiente, que, como ya vimos, se retrotraía a los orígenes del modelo agroexportador. Dadas las características de esa inserción, el país afrontaba fuertes oscilaciones en sus ingresos de divisas. Por un lado, la poca diversificación de las exportaciones, compuestas fundamentalmente de un puñado de productos agropecuarios, se conjugaba con la configuración vigente de los mercados mundiales, signados por una marcada tendencia al exceso de oferta. Por el otro, el ingreso de capitales dependía primordialmente de los humores de los mercados financieros mundiales, y su comportamiento acentuaba las fluctuaciones del nivel de actividad puesto que entraban en épocas de auge y se retiraban en períodos de crisis.

Como tempranamente reconoció la *Revista de Economía Argentina* (en la que participaron Alejandro Bunge y Raúl Prebisch) y luego explicaría en profundidad Arturo O'Connell, la inestabilidad de las exportaciones y del ingreso de capitales eran entonces los factores explicativos más importantes de la dinámica del ciclo económico argentino. En contraste con esa inestabilidad en las fuentes de ingreso de capitales, las vías de salida de divisas, las importaciones y el pago de servicios de la deuda externa eran relativamente rígidas, lo cual se notaba en los períodos de crisis.

Tanto el sistema fiscal como el monetario seguían en forma estrecha ligados a las transacciones con la economía mundial. La estructura tributaria estaba en gran parte unida al comercio exterior y, por lo tanto, la recaudación de impuestos dependía del volumen del comercio. Por otra parte, la circulación monetaria y el crédito interno estaban vinculados de forma más o menos rígida a las variaciones de la balanza de pagos.

A partir de 1918, la normalización de la economía internacional permitió que se incrementaran de manera considerable las exportaciones agrícolas para abastecer a los exhaustos países europeos, mientras que se mantuvo un importante volumen de exportaciones hacia los Estados Unidos. Esto favoreció un importante repunte del crecimiento y, en su nueva situación de holgura económica, la Argentina incluso prestó a los aliados 250 millones de dólares a través de un convenio firmado con Inglaterra, Italia y Francia, por el cual el gobierno financiaba la compra de 2 millones y medio de toneladas de cereales. Además, se mantuvo un considerable volumen de comercio con los Estados Unidos. Todo ese panorama favorable contribuyó a que en esos años del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen se retornase a la senda del crecimiento.

A excepción de la crisis agrícola-ganadera que se inició hacia fines de 1920 y de la magra cosecha 1925-1926, la Argentina volvió a experimentar una época de bonanza económica sostenida por el incremento en los volúmenes exportados y el creciente ingreso de capitales externos. Por esos años tendrá lugar el desembarco importante de las firmas de origen estadounidense, que de a poco empezarán a cuestionar la hegemonía británica en el país.

El ingreso de divisas generado por estas variantes llevó finalmente, como desarrollaremos más adelante, a la reinstauración en 1927 de la Caja de Conversión. Pero el cambio en el contexto internacional años más tarde invirtió la ecuación. El avance del proteccionismo en Estados Unidos, acompañado luego por la suba de sus tasas de interés, fue el anticipo de lo que vendría posteriormente con el estallido de la Gran Depresión. El saldo comercial se volvería negativo y los capitales se replegarían en forma masiva, afectando seriamente el nivel de actividad y dando por tierra con la nueva experiencia de la Caja de Conversión.

2 La política económica *de los gobiernos radicales*



Marcelo T. de Alvear, en el medio. Durante su presidencia prevaleció un enfoque económico ortodoxo rígido.

Durante este período la Argentina experimentó un crecimiento importante, pero fue muy vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial. La estrecha relación entre el ciclo económico argentino y el sector externo estaba en consonancia con los lineamientos del modelo agroexportador, la apertura comercial y la tradicional inserción internacional que se mantuvieron vigentes en esos años.

A pesar del cambio político que representaba el ascenso del radicalismo, y aun cuando los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y de Marcelo T. de Alvear tuvieron algunos contrastes y muchos matices, las iniciativas de política económica se mantuvieron condicionadas por la fidelidad a los principios de la doctrina liberal.

La historia de la política arancelaria de la época ilustra rasgos diferenciados y un punto fuerte de continuidad en la inclinación hacia el liberalismo comercial. Los cambios económicos que se manifestaron de forma más o menos clara sólo insinuaron algunas tímidas tendencias que desafiaban a las prescripciones conservadoras tradicionales.

Durante el conflicto bélico la escasez de importaciones había dado lugar a un intenso aunque breve proceso de industrialización. Si bien el gobierno de Yrigoyen sostenía que en la actividad fabril se encontraba “la independencia económica” que el país anhelaba conquistar, no se tomaron medidas concretas en defensa de la industria. Y el fin de la guerra produjo la desaparición de diversos sectores industriales, ahogados por el restablecimiento de la importación de productos manufacturados.

Durante la presidencia de Alvear primó un enfoque económico ortodoxo más rígido. En 1923, la preocupación por la disminución de la recaudación fiscal en el sector externo motivó una importante modificación de los aforos aduaneros. Aunque su propósito principal era aumentar la recaudación tributaria, la medida beneficiaba al sector industrial. Pero su impulsor, el ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vegas, que tenía entre sus asesores a Alejandro Bunge, renunció poco tiempo después y fue reemplazado por Víctor M. Molina, de ideología netamente liberal. Aunque se mantuvieron los incrementos de los aforos, los atisbos de política proteccionista que alentaban el desarrollo industrial fueron dejados de lado.

El criterio librecambista predominante en el Congreso impidió la protección de la actividad fabril y resultaron vanos los tibios esfuerzos tanto del Ejecutivo como de sectores representativos de la industria para revertir esa situación. La oposición parlamenta-

ria sería una constante de todo el período. El partido gobernante estuvo todo el tiempo en minoría en la Cámara de Senadores y debió soportar el bloqueo de muchas de sus propuestas por parte de la oposición.

Los rasgos centrales más novedosos de la política económica del período pueden hallarse en el tratamiento de la cuestión petrolera y en algunas iniciativas vinculadas a las políticas fiscal y monetaria.

El intento por ampliar los recursos y capacidades del Estado, replanteando su grado de intervención en la economía, tuvo su máxima expresión en la puja por lograr el control nacional de los recursos petroleros. Existieron diferencias importantes entre aquellos que propugnaban la alternativa del monopolio estatal y quienes, por el contrario, apoyaban la participación de capitales nacionales.

Respecto a la política monetaria, los proyectos impulsados por los primeros dos gobiernos radicales fueron muy distintos. Mientras que en los primeros años de Yrigoyen se impulsó la creación de un Banco de la República, una iniciativa histórica en pos de la autonomía monetaria, en el período de Alvear se regresó al régimen del patrón otro, reponiendo las funciones de la Caja de Conversión. Sin embargo, en ambos períodos se buscó otorgar mayor flexibilidad al esquema monetario, y las diferencias más importantes aparecen en buena medida ligadas al cambio en el contexto internacional. Finalmente, en el campo de las políticas tributaria y fiscal se buscó plasmar, aunque con severas limitaciones, un enfoque reformista apuntando a modificar la carga impositiva con un sentido progresivo y a establecer una pauta de gasto con mayor poder para redistribuir ingresos.

Más allá de estas cuestiones, los gobiernos radicales siguieron apoyando activamente al sector agropecuario, en línea con la participación de varios miembros de la Sociedad Rural en los gabinetes nacionales. Se buscó regular la comercialización en el sector ganadero, se instrumentaron medidas para limitar el predominio de los frigoríficos extranjeros y se convalidó la relación especial con Gran Bretaña. Además, se le concedieron créditos a tasas bajas, se fomentó su tecnificación y se impulsaron planes de desarrollo de infraestructura.

3 El retorno *al patrón oro*

Luego del abandono de la Caja de Conversión en 1913 y del estallido de la Primera Guerra Mundial, el sistema monetario argentino se había quedado sin una regla clara que le otorgara estabilidad.

Por otra parte, el conflicto bélico había inducido cambios en la estructura productiva, como el despegue de ciertas actividades manufactureras, que implicaban un mayor peso del mercado local en el producto nacional. Esto también presionaba por una elevación de la relación entre la circulación monetaria interna y el Producto. Dada la relativa escasez del ingreso de divisas, la provisión de los medios necesarios para facilitar el intercambio interno dependía de la capacidad de crear una estructura capaz de organizar el sistema financiero local, desligando el volumen del circulante interno de la cantidad de oro disponible. En esas circunstancias, el gobierno de Yrigoyen optó por impulsar la formación de un Banco Central de la República, argumentando por medio de su ministro de Hacienda, Domingo Salaberry, que "todas las naciones adelantadas cuentan con una legislación bancaria que les permite mantener una correlación entre la circulación y las necesidades reales del mercado". No obstante, esa iniciativa, al igual que la mayoría de los proyectos que el gobierno ele-



Hipólito Yrigoyen avanza junto a sus correligionarios, bastón en mano, el día de la asunción de su primer mandato.



Marcelo T. de Alvear. Durante su presidencia se regresó al régimen de patrón oro, reponiendo las funciones de la Caja de Conversión.

vó en materia económico-financiera, fue obstaculizada por el Congreso. A los intereses que pretendían frenar la pérdida de valor de la moneda nacional, encabezados por los importadores, los sectores financieros y las empresas extranjeras de servicios públicos, se debe agregar la reticencia a entregar esa herramienta de política económica a un gobierno de signo contrario y base social diferente a la representada por los núcleos conservadores que gozaban de la mayoría parlamentaria en el Senado de la Nación.

La progresiva recuperación del nivel de actividad agudizaba las tensiones en torno a la necesidad de mayor volumen de circulante monetario. El presidente Alvear decidió en 1924 la reapertura de la Caja de Conversión para realizar pagos en oro al exterior. Sus efectos contractivos sobre la cantidad de dinero en circulación indujeron al gobierno, al

> En agosto de 1927, luego de 14 años, se regresó a la Caja de Conversión, siguiendo la tendencia a la vuelta al patrón oro en el escenario internacional.

año siguiente, a permitir la emisión de papel moneda contra los depósitos en oro en las legaciones argentinas. Nuevamente, ese tibio intento por disociar la evolución de la masa de dinero local del respaldo en oro despertó la oposición de vastos sectores que llevaron al presidente Alvear a dar marcha atrás.

La recuperación del precio de las exportaciones y el retorno de los capitales externos revirtieron la tendencia contractiva y condujeron al incremento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Esto, a su vez, se conjugaba con el arribo de nuevas inversiones directas, principalmente provenientes de los Estados Unidos. Atraídas por el tamaño del mercado, reforzaban la apreciación del peso, fenómeno que a su vez alentaba aún más el desembarco de esas compañías, al promover la obtención de elevadas ganancias en oro.

Al invertirse la tendencia, la Caja de Conversión servía entonces para el conjunto de fines buscados. Por un lado, brindaba un parámetro de estabilidad; por otro, se evitaba el avance de la apreciación cambiaria y el incremento de las reservas permitía irrigar el circuito productivo y comercial. En consecuencia, los productores rurales y los exportadores, perjudicados por la apreciación del peso en tanto reducía el poder de compra en el mercado local de las divisas obtenidas en el comercio externo, contando con el apoyo del sector industrial que esperaba con ello disminuir la competencia extranjera, presionaron a favor de la reapertura de la Caja.

Así, en agosto de 1927, luego de 14 años, a través de un decreto del presidente, se regresó a la Caja de Conversión, siguiendo la tendencia a la vuelta al patrón oro en el escenario internacional iniciada por los principales países europeos hacia 1922.

Sin embargo, la bonanza del sector externo sería fugaz. Durante los últimos meses de 1928 los capitales extranjeros comenzaron a emigrar rápidamente hacia los Estados Unidos atraídos por el auge de Wall Street (que como se revelaría en el *crac* del año siguiente era una enorme burbuja especulativa) y la suba de las tasas de interés de la Reserva Federal, escenario que anticipó la crisis que se avecinaba.

La elevación de los aranceles a la importación en Estados Unidos aceleró las tendencias recesivas que se venían manifestando en distintos países de Europa e introdujo una reducción en la demanda en los mercados mundiales de materias primas. Los precios de los productos exportables mostraron un descenso significativo y los términos del intercambio –la relación entre los precios de exportación e importación– se volvieron desfavorables. La situación se agravaría en octubre de 1929 con el desencadenamiento de la crisis mundial, llevando al abandono de la Caja de Conversión.

4 Las finanzas públicas *del populismo fiscal*

Los gobiernos radicales abrieron una nueva etapa política en la historia argentina, que tuvo entre sus rasgos centrales la incorporación de nuevos grupos al escenario social. Las transformaciones de la trama burocrática del Estado en este período estuvieron en correspondencia con el sustrato social del gobierno. La distribución de empleos públicos, que benefició sobre todo a los sectores medios, fue vista por algunos autores como una forma de ampliar un sistema de patronazgo que consolidaba la clientela política partidaria a través del *populismo fiscal*.

La primera presidencia de Yrigoyen estuvo marcada por el fuerte deterioro de las finanzas públicas causado por la Primera Guerra Mundial, que puso en evidencia la precariedad del sistema tributario nacional basado en los impuestos al comercio exterior. El drástico descenso de las importaciones provocó una brusca caída de la recaudación aduanera, que era la principal fuente de recursos del fisco, y derivó en un aumento importante de la deuda pública.

El gobierno radical intentó ampliar los recursos fiscales para superar el crónico desequilibrio de las cuentas públicas. Una iniciativa relevante fue el proyecto de ley elevado al Congreso nacional para implementar un impuesto a los réditos, que representaba una novedad e iba en dirección de una reforma progresista en la estructura tributaria. En los fundamentos de la iniciativa se subrayaban las crecientes funciones del Estado, que requerían ampliar los recursos públicos para poder financiarse, y las tendencias contemporáneas en los países democráticos en los que se manifestaba una creciente inclinación hacia la imposición directa, acorde con los principios de equidad.

El proyecto de reforma tributaria encontró la oposición del Congreso, que sólo estuvo dispuesto a aceptar el impuesto a las exportaciones agropecuarias que el radicalismo proponía como medida extraordinaria. Los gravámenes al consumo interno, en cambio, disminuyeron en forma proporcional. De esa forma se expresó la intención de los gobiernos radicales de disminuir las cargas impositivas sobre los sectores medios y bajos, que son los más afectados por los impuestos indirectos aplicados al consumo. Pero se vio limitado en su intento de aumentar la presión tributaria mediante nuevos gravámenes directos. No se cuestionaba la necesidad de equilibrar las cuentas públicas, un férreo principio de las doctrinas económicas vigentes, pero se apuntaba a un cambio de enfoque en la política tributaria para ampliar las capacidades del Estado.



Durante los gobiernos radicales, el Estado fue creciendo en su organización burocrática, incorporando miles de trabajadores a la función pública, política que los opositores denominaron *populismo fiscal.*

En los primeros años había una imprescindible necesidad de contener las erogaciones, y el gobierno optó por reducir fuertemente las inversiones públicas en favor de los salarios, pensiones y gastos administrativos del Estado. Por lo tanto, la expansión del gasto sólo pudo materializarse en la década del veinte, cuando la recuperación económica internacional posterior a la guerra indujo a una recomposición de la recaudación obtenida mediante los impuestos a las exportaciones.

La tendencia al desequilibrio en las cuentas públicas persistió, y en sus primeros años el gobierno de Alvear apeló nuevamente a los gravámenes al comercio exterior para intentar aliviar la situación. Esta vez se decidió la actualización de los aforos aduaneros (precios estimados de los productos importados sobre los que se aplicaban los aranceles), que se habían establecido en 1905 y habían quedado muy rezagados considerando la dinámica inflacionaria que dominó a Europa durante la conflagración y los años siguientes.

En 1924, un nuevo intento de avanzar con el impuesto a los réditos fue otra vez bloqueado por el Congreso. Ese mismo año Alvear impulsó la creación de un sistema de pensiones de amplia cobertura, cuyos fondos captados se destinarían en parte a

financiar el endeudamiento público. Pero aunque logró aprobar la ley, el sistema fue acusado de perseguir exclusivamente fines fiscales y no contemplar la situación de los contribuyentes, encontrando una fuerte oposición de sindicatos y empresarios, lo que motivó su derogación en 1925.

El gobierno de Alvear tendría, sin embargo, mayor acceso al financiamiento externo para solventar el gasto público. Por entonces, el crecimiento de los flujos comerciales mundiales que siguió a la guerra era acompañado por una vuelta a la normalidad en los mercados internacionales de crédito, auspiciada por el retorno al patrón oro de algunas de las economías más importantes de Europa.

En este marco, el endeudamiento público creció fuerte entre 1926 y 1930, duplicando con creces los niveles previos a la Primera Guerra Mundial. Durante el corto segundo gobierno de Yrigoyen se observó, especialmente, un importante incremento del gasto público, que no fue acompañado por una recaudación suficiente para financiarlo. Aun así, ese aumento de la deuda no se tradujo en una fuerte carga en relación al producto nacional, que también crecía.

El ingreso de capitales extranjeros, que representaba una fuente importante de divisas y permitió financiar el déficit fiscal, lo que parecía una vuelta a la *belle époque* del modelo agroexportador, sólo se mantendría por un período breve. La retracción de esos flujos desde 1928 no sólo llevaría al abandono de la convertibilidad, sino que también reflotaría la crisis de las finanzas públicas que se había sentido con más dureza en los primeros años de Yrigoyen. Al no haberse introducido cambios significativos en la estructura tributaria, el impacto de la recesión mundial y el derrumbe del comercio internacional volvió a manifestarse con intensidad sobre los niveles de recaudación. A ello se agregaba ahora una mayor inflexibilidad a la baja del gasto público, dada la expansión del empleo bajo la órbita estatal.



Durante los gobiernos radicales se inició una nueva etapa en el país, con la incorporación de nuevos grupos sociales al escenario económico y político que dinamizaron el mercado interno.

GA LE RIA

Enrique Mosc

General del Petróle

Enrique Carlos Alberto Mosconi nació en Buenos Aires el 21 de febrero de 1877, hijo de un ingeniero italiano nacido en Milán y de madre proveniente de familia de militares. En 1891 ingresó al Colegio Militar, de donde egresó como subteniente de Infantería. Años más tarde, al ser trasladado a la Capital Federal, incursionó en los estudios de la carrera seguida por su padre. Así, a partir de sus 25 años, se incorporó al arma de Ingenieros. Una de sus primeras labores en ese destino fue la participación en la construcción del Ferrocarril Central Norte, entre las localidades de Ledesma y Orán.

En 1906 viajó para capacitarse en las filas del ejército alemán, permaneciendo en esa misión hasta octubre de 1908. Años más tarde, al retornar como parte de una comisión que se había trasladado para adquirir material de ingenieros, Mosconi participó en ejercicios vinculados al estallido de la Primera Guerra Mundial. De vuelta en el país, en 1915 fue designado subdirector general de Arsenales de Guerra. Por ese entonces, al asumir el cargo, Mosconi declaró que “la independencia del año 1910 debe ser integrada con la independencia de nuestros cañones” (1).



Este libro es el legado de Mosconi.

osconi

róleo


El general Enrique Mosconi, figura principal del desarrollo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

En 1920 fue designado director del Servicio Aeronáutico del Ejército. Mientras ejerció ese cargo Mosconi atravesó una de las experiencias que marcó su postura respecto del problema del petróleo. A fines de 1922 organizó la realización de una serie de raids aéreos y para ello ordenó la compra de combustibles a la Wico, filial de la Standard Oil. Frente al pedido, la compañía se negó a entregar la nafta a no ser que el pago se realizara con anterioridad. La deducción inmediata de Mosconi fue: ¿qué pasaría en caso de conflicto bélico, sobre todo si la empresa extranjera tuviese algún tipo de asociación con el enemigo?

Pero fue desde la Dirección General de la novel Yacimientos Petrolíferos Fiscales que Mosconi entró en la historia. Fue el primero en asumir esa función el 19 de octubre de 1922, una semana después de la llegada al poder de Marcelo Torcuato de Alvear. En el transcurso de su gestión se destacó, entre otras cuestiones, la construcción de la primera destilería propiedad de YPF, ubicada en la localidad de Ensenada. Desde ese puesto, a través de diversas medidas (ver el capítulo 5 de este fascículo: *La política petrolera*), buscó combatir el oligopolio de los grandes *trusts* petroleros.

Militó en las filas de la Alianza Continental, organización que desde 1927 buscó concientizar a la sociedad acerca de la necesidad de nacionalizar el petróleo. En el mismo sentido, abogó y logró que se firmara un convenio entre la Universidad de Buenos Aires e YPF para la formación de un Instituto del Petróleo en el ámbito de esa casa de estudios. Por su inserción profesional Mosconi ve en el capital estadounidense a su principal enemigo.

Finalmente, el 9 de septiembre de 1930 presentó su renuncia indeclinable al cargo, al tiempo que era detenido por las nuevas autoridades del país, luego de haber participado días antes en el intento de resistencia al golpe cívico-militar del general José Félix Uriburu. Luego de ser liberado y de negarse a colaborar con el régimen, fue nuevamente apresado el 6 de diciembre acusado de "comunista" y de formar parte de intrigas para deponer al gobierno de facto. Luego de ser enviado a Europa, retornó bajo el gobierno fraudulento de Agustín P. Justo, asumiendo la Dirección de Gimnasia y Tiro.

Afectado por una hemiplejia que padecía desde algunos años antes, Mosconi culminó su tarea en el Ejército y pasó a retiro en 1933. Desde entonces destinó su tiempo a escribir su legado, *El Petróleo Argentino,* que fue premiado con la medalla de oro por parte de la Academia de Artes y Ciencias del Brasil. Falleció el 4 de junio de 1940, a los 63 años, en una casa adquirida mediante un préstamo del Banco Hipotecario, del cual aún restaban cancelar algunas cuotas.

(1) Citado en Larra, Raúl, *Mosconi, General del Petróleo*, Futuro, Buenos Aires, 1957, página 22.

DOCUMENTOS

El pensamiento económico *de Alejandro Bunge*

Con gran insistencia, e incluso desde antes de la década de 1920, Alejandro Bunge, una notable figura del pensamiento económico nacional, argumentaba a favor del desarrollo del mercado interno y de la industria nacional, subrayando la necesidad de que el Estado adoptase medidas de política económica para promover esos objetivos.

Los siguientes son algunos fragmentos de sus escritos de la época.

POLITICA ECONOMICA

"Todos los países civilizados tienen su política económica internacional propia, que oponen a la de los demás países. Nosotros, en cambio, tenemos la política económica internacional que nos imponen los demás países".

◆ "En todas las naciones civilizadas existe una política económica y social propia que se opone a la influencia del exterior. En el nuestro, en cambio, existe la política económica y social interna que el exterior nos impone".

◆ "Se trata, en fin, de crear una política económica argentina, política que jamás ha existido y que no es tan necesaria como nuestras instituciones sociales y administrativas".

◆ "El país no está capacitado para defender la producción nacional por medio de la iniciativa privada. Si la acción es indispensable y no puede esperarse que surja espontáneamente de la iniciativa privada, es evidente que debe esperársela del Estado".

◆ "Nosotros somos enemigos del *Estado-Providencia* y del socialismo de Estado; pero declaramos que, en este caso, sólo el Gobierno del país puede hacer posible la política económica internacional que imperiosamente reclaman las circunstancias".

Bunge, Alejandro, en el Informe oficial como director general de Estadística de la Nación, 22 de diciembre de 1917; reproducido en Revista de Economía Argentina, *vol. 1, año 1918, pp. 185 y ss.*



Bunge era un adelantado: ya advertía a fines de la década del '20 que la Argentina vendía a precios bajos y compraba a precios altos.

EL COMERCIO EXTERIOR

"Bien sabemos todos que las normas de política económica se fundan sólo por excepción sobre bases abstractas; surgen de la vida misma, de los hechos siempre diferenciados. Conocerlos es formular la política conveniente. Y presumo que si continuamos sosteniendo la del pasado, es porque creemos en la persistencia de los acontecimientos que le dieron origen, a pesar de la forma tan acelerada en que evoluciona nuestra economía. La falta de hábito de investigación, la ausencia de disciplina universitaria en el examen directo de los hechos son, a mi juicio, las causas que más han contribuido a que conozcamos la verdad con diez, veinte y más años de retraso y en forma incompleta o desfigurada, orientando por ellas nuestras conclusiones, cuando no preferimos fundarlas en la experiencia europea.

No creo que las nuevas oportunidades de trabajo, para absorber desocupados o inmigrantes, puedan encontrarse extendiendo más y más nuestros cultivos ni que, de ser posible, fuera lo más conveniente. Nuestra política económica nacional así lo disponía: el país sembraba afanosamente y se esmeraba en engordar novillos y en vender tanto cuanto podía, sin preocuparse de los resultados. Y comprábamos productos extranjeros no en la medida de nuestras necesidades sino en la medida de los recursos capaces de absorberlos. Política tan simple ha subsistido cincuenta años sin perfeccionarse y nos ha conducido a una crisis del comercio exterior (en particular vender a precios bajos y comprar a precios altos) que se manifiesta por una serie de hechos que pueden sintetizarse en la siguiente forma: nuestro comercio exterior se ajusta exclusivamente a los intereses de nuestros compradores y a los de los de nuestros proveedores del exterior".

Bunge, Alejandro, en su disertación en el Instituto Popular de Conferencias, 16 de agosto de 1918; reproducido en Revista de Economía Argentina, *vol. 1, pp. 249-256.*





Alejandro Bunge fue uno de los más destacados intelectuales argentinos por sus aportes al pensamiento económico nacional.

LA DEPENDENCIA

"Después de 1908 la Argentina empezó a ser un país estático, desde el punto de vista de su organización económica. Y estamos palpando las consecuencias. Ha bastado que la capacidad de consumo de Europa se haya reducido, o que algunos estados hayan modificado su política, para que la Argentina se vea amenazada con una larga crisis. ¿Con qué habremos de adquirir en el exterior los artículos manufacturados que nos hemos acostumbrado a recibir, cada año, hechos y bien embalados, si nuestro maíz o nuestras carnes dejaran de interesar a los consumidores tanto como antes, y si las economías que los compradores hacen y los esfuerzos que realizan para reducir su propio consumo, redujeran la capacidad de compra hasta de nuestro trigos? El hecho ya no es hipotético. Nuestra producción excesivamente uniforme y simple principia a ser inquietante. Nosotros estamos en la situación de un país de segundo orden, económicamente tributario de otras potencias, y no hay absolutamente ningún motivo orgánico para que continuemos en esas condiciones. Estamos, pues, aun hoy, al servicio de aquella política exterior de las grandes potencias que consiste en comprar materia prima barata y vender artículos manufacturados caros".

Bunge, Alejandro, en su disertación en el Instituto Popular de Conferencias, 1° de julio de 1921; reproducido en Revista de Economía Argentina, *vol. II, pp. 13-71.*

PROTECCION DE LA PRODUCCION NACIONAL

"Llega el momento de practicar la política que diversifique la propia producción y active el propio comercio, adaptándose a las necesidades y a la capacidad consumidora del país, sobre todo respecto de muchos artículos que se introducen innecesariamente del exterior. Es decir, que la política del comercio exterior progresivo y de la producción uniforme debe ser substituida por la del fomento y la protección de lo que produce y puede producir el país y de las manufacturas nacionales. Todo o gran parte del nuevo volumen de la producción y del comercio dejará en lo sucesivo de ir a inflar desmesuradamente las cifras del intercambio comercial para aumentar, en cambio, en forma alentadora para el trabajo nacional, las cifras de la producción y el comercio interno".

Bunge, Alejandro, "Inmigración e importación", La Prensa, *15 de enero de 1922; reproducido en* Revista de Economía Argentina, *vol. VIII, p. 133.*

RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES

"El aumento progresivo en la compra de artículos industriales extranjeros significa postergar la posibilidad de producirlos en el país, y, en consecuencia, postergar la oportunidad para muchos de nuestros obreros y jóvenes que esperan el momento de trabajar, incorporándose a las tareas técnicas que son hoy las mejor remuneradas en el mundo".

◆ "El mejor negocio que puede hacer hoy la población de la República es rechazar todos los artículos y productos extranjeros que se pueden producir aquí en condiciones económicas satisfactorias, y dedicarse a producirlos".

Bunge, Alejandro, en el Informe oficial como director general de Estadística de la Nación, "El comercio exterior, 1910-1922", junio de 1923, pp. 8 y 9.



Explotación del primer pozo petrolero en el país. En 1907 se descubrió petróleo en Comodoro Rivadavia.

5 La política *petrolera*

La expansión del parque automotor y la creciente demanda generada por las actividades industriales que habían sobrevivido a la posguerra y que se desarrollaban con el crecimiento del mercado interno hicieron que el petróleo adquiriese una mayor relevancia en la vida económica y política del país. Si en 1922 las toneladas de petróleo importadas representan el 41 por ciento de las de carbón, en 1928 habían pasado a significar el 53 por ciento. Este movimiento corría en paralelo a la disputa entre los ferrocarriles ingleses y los automóviles estadounidenses.

De allí que los avatares en la materia no puedan disociarse de las disputas que emergían por ese entonces en torno a la órbita de influencia en la que se buscaba insertar a la Argentina y, por ende, de la conformación del triángulo comercial con las dos grandes potencias. En cualquier caso, el país no superaba la dependencia del aprovisionamiento externo de insumos básicos, lo que planteaba serias dificultades en épocas de escasez de divisas.

El primer hito importante de la industria petrolera en nuestro país puede ubicarse en 1907, año en el que se descubrió petróleo en Comodoro Rivadavia. El correlato fue la creación de la Dirección General de Explotación del Petróleo. Años más tarde, el 17 de febrero de 1916, con la primera perforación en Plaza Huincul, comenzó la intervención del Estado en la explotación y el descubrimiento de este recurso. Sería recién en los años veinte que se crearía una estructura organizativa de vasto alcance para impulsar la producción nacional de petróleo. Los factores arriba señalados motivaron que el 3 de julio de 1922, aún bajo el gobierno de Yrigoyen, se firmase un decreto que dio lugar al nacimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

El primer director de la compañía, designado en la presidencia de Alvear, fue el coronel Enrique Mosconi, que cuatro años más tarde ascendería al cargo de general. Su experiencia en la Dirección General de Arsenales y su participación en misiones a Alemania que le permitieron observar las necesidades que demanda la incursión en un conflicto bélico contribuyeron a forjar su pensamiento. Mosconi representaba a un amplio sector militar que, a contra-

mano de la elite civil y partiendo de las preocupaciones por el abastecimiento de armamento y la disponibilidad del combustible indispensable para su utilización, bregaba por un control nacional de las industrias estratégicas en esos rubros.

Aunque YPF procuró desde sus orígenes extender la red de distribución a zonas no alcanzadas por las empresas privadas y competir con ellas en las ciudades más grandes del país, inicialmente su capacidad de intervención era bastante limitada. La situación cambiaría sólo a partir de 1926, luego de la inauguración de la primera destilería de la empresa estatal el 23 de diciembre de 1925.

El proyecto emplazado en Ensenada se llevó a la práctica mediante un contrato con la compañía norteamericana Bethlehem Steel Corporation, que estuvo a cargo de su construcción. Esta recibió furiosas críticas de las petroleras estadounidenses, que la acusaron de estar afectando los intereses del país en el exterior, ante lo cual la Bethlehem argumentó que se favorecería a los fabricantes de automotores, cuyo mercado se ampliaría a partir del abaratamiento del combustible. Pese a las presiones internas que existieron en la misma dirección, y que encontraron eco en el Congreso de la Nación, Alvear autorizó la utilización de créditos y de letras de Tesorería para la financiación del proyecto. Al concluirse la obra, la destilería se ubicaba entre las diez más grandes del mundo en términos de capacidad.

A lo largo de ese período la producción de petróleo en territorio nacional, tanto pública como privada, se vio sensiblemente acrecentada. La intervención más decidida del Estado impulsó una postura más activa de las empresas extranjeras, que a partir de ese entonces otorgaron mayor peso a las tareas de exploración y extracción. Así, mientras YPF ampliaba la capacidad de refinamiento y expandía su producción, el gobierno otorgó diversas concesiones a esas empresas, que mantuvieron un ritmo de crecimiento similar al de la petrolera estatal. En consecuencia, la producción nacional se elevó más de cuatro veces entre 1921 y 1930.

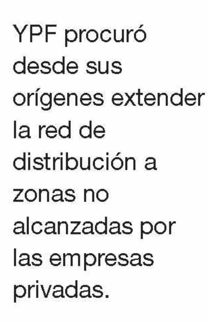
Sin embargo, la demanda no se quedaba atrás y en el mismo período se incrementaba cerca de tres veces, pasando de 1297 m^3 en 1921 a 3431 m^3 en 1930. De allí que, pese a haberse reducido la incidencia de las importaciones, su peso se mantuviera en niveles cercanos al 60 por ciento.

Durante la administración de Alvear se reservaron considerables extensiones de tierras públicas para el futuro uso de YPF, y en 1927 se aprobó en Diputados un proyecto que nacionalizaba los yacimientos y reservaba para el Estado el monopolio de su explotación, fuese directa o indirectamente. Sin embargo, la iniciativa, sostenida vigorosamente por el sector yrigoyenista, nunca lograría superar la barrera del Senado, donde predominaba la bancada conservadora y los intereses de las provincias.

El fallo a favor de la Standard Oil en el litigio de Salta y la persecución de la Iuyamtorg dieron pie a aquellos que alegaban que detrás del golpe de 1930 había “olor a petróleo”.

El manejo de ese recurso estratégico se había convertido en uno de los ejes de la agenda política, y se transformaba en bandera del antiimperialismo. En ocasión del debate de ese proyecto en la Cámara de Diputados, el legislador de la Unión Cívica Radical Diego Luis Molinari aclaraba que “no se instituye un monopolio del Estado para aplastar a una industria privada de tales o cuales individuos: estamos en la alternativa de elegir entre el monopolio de la Standard y la Anglo Persian y el monopolio de Estado, que es, en definitiva, el monopolio del pueblo argentino” (Frondizi, Arturo, *Petróleo y Política*, Buenos Aires, Raigal, 1954, página 201).





YPF procuró desde sus orígenes extender la red de distribución a zonas no alcanzadas por las empresas privadas.

Ciertos sectores del yrigoyenismo tenían una postura más avanzada frente a otras más moderadas que, como en el caso de Mosconi, avalaban el control nacional pero se inclinaban por su organización bajo la forma de empresa mixta. El director de YPF disentía por cuestiones económicas con la propuesta de expropiar a las compañías privadas que se encontraban en actividad, alternativa que se contemplaba en la ley. En lugar de ello, proponía que las compañías pagasen una regalía del 10 por ciento.

Esta política del radicalismo encontró en los núcleos conservadores de las provincias petroleras la oposición más fuerte, superponiéndose la rivalidad entre Buenos Aires y el interior con la de conservadores y radicales. Este conflicto, que se había iniciado bajo la presidencia de Alvear, tuvo su epicentro en la provincia de Salta, donde la Standard Oil tenía importantes concesiones. El gobernador radical Julio Cornejo, que había asumido pocos meses antes del retorno de Yrigoyen, firmó primero un decreto por el cual la empresa debía abstenerse de continuar con sus tareas en aquellas concesiones que se encontraban en litigio con la YPF y, meses más tarde, estableció la caducidad de los permisos de cateo. El caso se resolvería en 1932, ya derrocado el gobierno radical, en la Corte Suprema, que fallaría en favor de la Standard Oil.

En 1929 se suscitaron dos nuevos focos de conflicto. Por un lado, el gobierno nacional negó la autorización solicitada por el gobierno de Bolivia para la construcción de un oleoducto que permitiese a la Standard Oil Company sacar la producción de los yacimientos ubicados en Santa Cruz de la Sierra, Chuquisaca y Tarija, departamentos todos del este boliviano, al puerto de Buenos Aires o algún otro del litoral argentino. A cambio, la Argentina ofreció la construcción de dos oleoductos por parte del Estado nacional, propuesta que fue rechazada por la Standard Oil. Esta compañía pasó entonces a buscar una salida a través del Chaco, constituyendo uno de los factores centrales para explicar la futura guerra que allí se desarrollaría.

El otro conflicto surgió a partir del intento de YPF por ampliar su participación en el mercado local y tener mayor capacidad para regular los precios internos. Para ello, Mosconi redujo, sorpresivamente, el precio de los combustibles, obligando a las distribuidoras extranjeras a disminuir los suyos. Previamente, el gobierno argentino había negociado un acuerdo comercial con la Unión Soviética para importar combustible a través de la empresa de ese origen, Iuyamtorg, que gozaba de personería jurídica desde fines de 1927.

Aunque las empresas petroleras extranjeras denunciaron como dumping las importaciones de combustible soviético, no tuvieron otra alternativa que plegarse a la reducción de precios dispuesta por YPF o perder el mercado argentino. Esta estrategia de YPF contrariaba las bases del acuerdo de *Achnacarry* alcanzado en septiembre de 1928 por la Royal-Dutch Shell y la Standard Oil de New Jersey (al que se sumó la Anglo-Persian), que estipulaba la distribución consensuada de los mercados a partir de la situación vigente al momento de sellarse el convenio, poniendo de ese modo un freno a la competencia de precios que había tenido lugar en los meses previos.

Llamativamente, el gabinete del general José Félix Uriburu contará con la notoria presencia de sectores ligados a los intereses petroleros. Entre ellos, el ministro de Obras Públicas, Octavio Pico, presidía la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia y la Petrolífera Andina, y era miembro del directorio de la refinería El Cóndor, de la que formaba parte el ministro de Agricultura, Horacio Béccar Varela, que a su vez era accionista de esa compañía. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Bosch, era presidente de la Compañía Industrial y Comercial Petrolífera, filial de la Anglo-Persian; y el ministro del Interior, Matías Sánchez Sorondo, era abogado de la Standard Oil. Esta circunstancia, junto a otras cuestiones como el fallo a favor de la Standard Oil en el litigio de Salta y la persecución de la Iuyamtorg dieron pie a aquellos que alegaban que detrás del golpe de 1930 había "olor a petróleo". Aunque esta afirmación es, cuando mucho, parcial y limitada, puesto que las motivaciones detrás de ese suceso eran variadas y más complejas, resulta indudable que existió una íntima asociación entre los intereses extranjeros y la elite local.



El general José Félix Uriburu derrocó al gobierno democrático de Hipólito Yrigoyen, iniciando un largo período de inestabilidad institucional.



Crecimiento de los gastos, recursos y deuda pública del gobierno nacional, 1908-1930

(en millones de pesos oro)

Año	Recursos nacionales		Gastos nacionales		Deuda pública	
	Pesos	Indice	Pesos	Indice	Pesos	Indice
1908	115,8	177	111,0	162	398,9	89
1914	124,2	191	184,6	269	657,8	147
1916	112,2	173	164,8	241	773,6	173
1918	145,2	224	185,2	270	891,2	199
1922	203,8	314	270,7	396	962,5	215
1924	250,4	385	295,7	431	999,0	224
1926	281,7	434	328,6	478	1.100,6	246
1928	319,3	492	388,8	567	1.251,3	280
1930	324,2	499	481,0	702	1.517,7	340

Fuente: Peters, Harold E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934.

Evolución del Producto Bruto Interno y del comercio exterior

(en millones de m$n)

Año	Tasa de crecimiento del PBI -en porcentaje-	Exporta-ciones	Importa-ciones	Saldo
1914	-10,4	916	733	183
1915	0,5	1323	694	629
1916	-2,9	1.302	832	470
1917	-8,1	1.250	864	386
1918	18,3	1.822	1.138	684
1919	3,7	2.343	1.490	853
1920	7,3	2.373	2.125	248
1921	2,6	1.525	1.703	-178
1922	8,0	1.536	1.567	-31
1923	11,0	1.753	1.974	-221
1924	7,8	2.299	1.883	415
1925	-0,4	1.973	1.993	-20
1926	4,8	1.800	1.869	-69
1927	7,1	2.294	1.947	347
1928	6,2	2.397	1.902	495
1929	4,6	2.168	1.959	209
1930	-4,1	1.396	1.680	-284

Fuentes: CEPAL (1959). Comité Nacional de Geografía (1942).

Despacho de tanques de petróleo. Detrás del golpe de 1930 había “olor a petróleo”, señalan algunos analistas por la influencia de la Standard Oil en el gabinete del general golpista José Félix Uriburu.

Bibliografía

ANSALDI, WALDO, "La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático", en *Nueva Historia Argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930),* tomo 6, Buenos Aires, 2000.

ALONSO, JORGE VICTORIANO y SPERONI, JOSÉ LUIS, *Mosconi, petróleo para los argentinos,* Buenos Aires, Editora Taeda, 2006.

DÍAZ ALEJANDRO, *Ensayos sobre la historia económica argentina,* Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

DI TELLA, GUIDO, y ZYMELMAN, MANUEL, *Las etapas del desarrollo económico argentino,* Buenos Aires, Eudeba, 1967.

DORFMAN, A., *Historia de la industria argentina,* Buenos Aires, Solar Hachette, 1970.

FERRER, A., *La economía argentina,* Buenos Aires, FCE, 1979.

FRONDIZI, ARTURO, *Petróleo y Política*, Buenos Aires, Editorial Raigal, 1954.

GERCHUNOFF, PABLO, y AGUIRRE, HORACIO, "Lo nuevo por nacer, lo viejo por morir: la economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión", *Estudios sobre el desarrollo económico de la Argentina,* Buenos Aires, CEPAL, 2006.

LARRA, RAÚL, *Mosconi, General del Petróleo*, Buenos Aires, Futuro, 1957.

LLACH, JUAN JOSÉ, en *La Argentina que no fue. Tomo I: las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1930),* Buenos Aires, IDES, 1985.

LORENZUTTI, JORGE A., *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*, Dunquen, Buenos Aires, 1996.

O'CONNELL, ARTURO, "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo Económico*, n 92, enero-marzo de 1984.

PREBISCH, RAÚL, *Obras*, tomo II, Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires, 1991-1993.

RAPOPORT, MARIO, "El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943", en Rapoport, Mario (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Tesis, 1988.

RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina, (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

ROUQUIÉ, A., *Poder militar y sociedad política en la Argentina,* Buenos Aires, Emecé, 1981.

SALAMA, ELÍAS, *La Argentina y el abandono del patrón oro,* Asociación Argentina de Economía Política, Córdoba, 2000.

SMITH, PETER, "Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930", en *Desarrollo Económico,* vol. 7, n 25, 1967.

PETERS, HAROLD, *The Foreign Debt of the Argentine Republic,* Baltimore, 1934.

PIEN, SANDRA, *Un argentino llamado Mosconi,* Buenos Aires, María Ghirlanda, 1999.

VILLANUEVA, JAVIER, "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 12, n 47, 1972.

Ilustraciones

(Tapa) "El tejido urbano de Buenos Aires". Fuente: *La Bolsa de Cereales en la Historia Argentina. 1854-2004*, Buenos Aires, Bolsa de Cereales, 2004.
(Págs. 130 y 136) *Buenos Aires Ayer*, Buenos Aires, Manrique Zago Ediciones, 1994.
(Pág. 131) *La Bolsa de Cereales en la Historia Argentina. 1854-2004*, Buenos Aires, Bolsa de Cereales, 2004.
(Págs. 132, 134, 139, 142 y 143) Archivo General de la Nación.
(Pág. 133) López, M. y Kogan, G., *Quiera el pueblo votar*, Buenos Aires, Del Nuevo Extremo, 2007.
(Págs. 135, 138 y 140) Alexander, A., Cuarterolo, M. A., Kosacoff, B., Cichero M. y Priamo, L., *Producción y trabajo en la Argentina. Memoria fotográfica 1860-1960*, Buenos Aires, UNQ y Banco Bice, 2006.
(Págs. 136 y 137) Pien S., *Un argentino llamado Mosconi,* Buenos Aires, María Chirlanda, 1999.
(Pág. 141) *YPF, una empresa al servicio del país. 1922-1972*, Buenos Aires, YPF, 1972.